

PONTIFÍCIA CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**COMÉRCIO BILATERAL BRASIL /PARAGUAI COM ENFOQUE NA LEI DE
MAQUILA, LEI N° 1064/97.**

ORIENTANDO – RAQUEL NASCIMENTO DE OLIVEIRA
ORIENTADOR - ME. LEANDRO BERNARDES BORGES

GOIÂNIA
2021

RAQUEL NASCIMENTO DE OLIVEIRA

**COMÉRCIO BILATERAL BRASIL /PARAGUAI COM ENFOQUE NA LEI DE
MAQUILA, LEI N° 1064/97.**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado à Escola de Direito e Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Leandro Bernardes Borges.

GOIÂNIA

2021

RAQUEL NASCIMENTO DE OLIVEIRA

**COMÉRCIO BILATERAL BRASIL /PARAGUAI COM ENFOQUE NA LEI DE
MAQUILA, LEI N° 1064/97.**

Aprovado com nota final _____ em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Dr. Aiane de Oliveira Vieira

Me. Deninson Alessandro Fernandes Aguirre

Me. Leandro Bernardes Borges

RESUMO

Esta pesquisa tem como objeto central estudar e compreender o comércio bilateral entre Brasil e Paraguai pelas lentes da Lei de Maquila. O Paraguai é um país com um processo de industrialização muito recente e, nos últimos anos, foi observado um grande avanço macroeconômico, melhorando sua situação no cenário econômico. Um desses atrativos é a Lei de Maquila nº 1064/97, regulamentada pelo Decreto Lei nº 9.585 de 2000, para fins de exportação, assim como, incentivos do governo paraguaio para implantação de novas empresas estrangeiras em seu país, destacando para a presença das empresas brasileiras por considerar um melhor custo de produção, melhor estratégia é melhor vantagem competitiva. O estudo realiza uma breve análise histórica das relações bilaterais entre Brasil e Paraguai e, por conseguinte, constata os dados do crescimento do setor empresarial brasileiro no país vizinho, desde o ano da implementação da Lei em 2000 até 2019, destacando o seu crescimento no atual cenário, com incentivos para investidores internacionais brasileiros.

Palavras-chave: Lei de Maquila; Relações Bilaterais; Brasil; Paraguai.

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo estudiar y comprender el comercio bilateral entre Brasil y Paraguay a través de la lente de la Ley de Maquila. Paraguay es un país con un proceso de industrialización muy reciente y, en los últimos años, se ha observado un gran avance macroeconómico, mejorando su situación en el escenario económico. Uno de estos atractivos es la Ley de Maquila N ° 1064/97, regulada por el Decreto Ley N ° 9585 de 2000, con fines de exportación, así como los incentivos del gobierno paraguayo para el establecimiento de nuevas empresas extranjeras en su país, destacando la presencia de las empresas brasileñas que consideran un mejor costo de producción, una mejor estrategia es una mejor ventaja competitiva. El estudio hace un breve análisis histórico de las relaciones bilaterales entre Brasil y Paraguay y, por lo tanto, encuentra datos sobre el crecimiento del sector empresarial brasileño en el país vecino, desde el año de implementación de la Ley en 2000 hasta 2019, destacando su crecimiento en el escenario actual, con incentivos para los inversores internacionales brasileños.

Palabras clave: Ley de maquila; Relaciones bilaterales; Paraguay.

LISTA DE SIGLAS

Área de Livre Comércio das Américas.....	(ALCA)
Imposto sobre o Valor Agregado.....	(IVA)
Mercado Comum do Sul.....	(MERCOSUL)
Ministério da Indústria e Comércio da República do Paraguai.....	(MIC)
Organização Mundial de Comércio.....	(OMC)
Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio	(NAFTA)
Produto Interno Bruto	(PIB)
Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.....	(BRICS)
Sistema de Gerenciamento de Pedidos.....	(SGP)
Observatório da Complexidade Econômica	(OEC)
Plano Nacional de Desenvolvimento	(PND)

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Custo em centavos de energia comercial dos países da América Latina .	38
Gráfico 2: Média Custo de Produção Brasil - Paraguai	40
Gráfico 3: Exportações anuais no Paraguai (USD)	41
Gráfico 4: Mão de obra de Empresas Maquiladoras	41
Gráfico 5: Empresas registradas Maquiladoras no Estado do Paraguai até outubro de 2019	42
Gráfico 6: Exportações com valor agregado (USD).	43
Gráfico 7: Empresas brasileiras maquiladoras desde 2005 até outubro de 2019.	44

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1: Mapa Paraguai.	17
-------------------------------	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Definições da Lei de Maquila do Artigo 2º	28
---	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I	12
BRASIL E PARAGUAI NO CONTEXTO INTERNACIONAL	12
1.1 CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO NO PERÍODO DE GLOBALIZAÇÃO	12
1.2 PARAGUAI EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO: UMA ECONOMIA ABERTA E CRESCENTE	17
1.3 RELAÇÕES ECONÔMICAS BRASIL E PARAGUAI	22
1.4 PROCESSO DE INTEGRAÇÃO	23
CAPÍTULO II	26
INDÚSTRIA MAQUILADORA PARAGUAIA	26
2.1 PRECEDENTES DA LEI DE MAQUILA NA AMÉRICA LATINA: CASO MEXICANO	26
2.2 CHEGADA DA LEI DE MAQUILA NA AMÉRICA DO SUL: CASO PARAGUAIO	27
2.3 DEFINIÇÕES E LEIS DE MAQUILA	28
CAPÍTULO III	36
REFLEXOS DA LEI DE MAQUILA NO ESTADO PARAGUAIO	36
3.1 VANTAGENS CONCEDIDAS PELO ESTADO PARAGUAIO QUE FAVORECEM O DESLOCAMENTO DAS INDÚSTRIAS BRASILEIRAS	36
3.2 IMPACTO DA LEI DE MAQUILA NO ESTADO BRASILEIRO	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	50

INTRODUÇÃO

No ano de 1997, a República do Paraguai sancionou a Lei nº 1.064/97, conhecida como Lei de Maquila. A lei entrou em vigor no ano 2000, após a promulgação do Decreto 9.585/2000, e faz parte do trio de leis (a Lei de Incentivo aos Investimentos nº 60/90, a Lei de Zona Franca nº 523/95 e a Lei de Maquila nº 1.064/97) que têm como objetivo instaurar um novo modelo econômico no Estado paraguaio (VÁSQUEZ, 2004).

A Lei de Maquila não teve seu início no Paraguai, mas sim por forte influência das legislações do México e Estados Unidos da década de 1960, sendo esses dois países da América do Norte os primeiros a implementar uma legislação específica para o funcionamento de indústrias maquiladoras (VILLEGAS et al., 1997). O modelo, serviu de inspiração ao Estado paraguaio, pois, o Regime de Maquila mexicano, apesar de ser anterior a criação do NAFTA, só ganhou força após a adesão a um bloco econômico. No caso paraguaio, o Estado já se encontrava como membro de um bloco econômico, o MERCOSUL, deste modo, implementar uma legislação semelhante à mexicana se mostrava extremamente viável, devido ao cenário similar.

Atualmente, o Paraguai tem uma economia baseada na exportação de produtos como a soja, grãos e carne bovina, assim como a exportação e reexportação de produtos manufaturados. O país, nessa última década, tem conseguido significativos avanços macroeconômicos e obtido um câmbio livre baseado no livre mercado para importações e exportações, onde o governo tem como funcionalidade assegurar a competitividade e o equilíbrio no funcionamento do mercado, com o apoio do Banco Central do Paraguai. O Governo ainda traçou três linhas de trabalho e vem desenvolvendo suas atividades para alcançar o propósito do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 2030, sendo: alimentos para o mundo; ser fábrica para a região; Centro hidratante da hidrovia Paraguai-Paraná (CÂMARA DE COMÉRCIO, 2019).

São diversos os fatores que levam uma empresa a internacionalizar seus negócios, tais como “produção com melhor custo, mão de obra atrativa fora do país de origem, melhor acesso a tecnologias, terreno favorável ao escoamento da produção, tudo isso, aliado a um custo mais reduzido” (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERGER, 2010 apud ALMEIDA, 2018, p. 14). Essa estratégia de custo pode

ser um incentivo a mais aos empresários para que possam usufruir do regime maquila e expandir seu mercado (ALMEIDA, 2018).

O Estado paraguaio concede uma série de benefícios fiscais às empresas que intentam aderir em seu Regime de Maquila. O principal incentivo refere-se à baixa taxa paga pelas empresas que desejam produzir no território paraguaio com o fim único de exportar, em que se permite a empresas importar os insumos necessários à produção e industrialização de bens de consumo com isenção de impostos e exportá-los pagando apenas 1% do valor agregado ao produto em solo paraguaio (REPÚBLICA DO PARAGUAI, LEI nº 1.064/97).

O fato de isentar impostos a importação de bens de consumo a serem reexportados, por si só, consiste em um grande atrativo para as empresas que desejam diminuir os custos de produção e maximizar seus lucros. A Lei de Maquila se mostra ainda mais vantajosa aos países membros do MERCOSUL, pois estes podem aproveitar todos os incentivos fiscais concedidos pelo governo paraguaio e, ainda, exportar os produtos de volta aos seus respectivos países com isenção total, ou parcial de impostos, devido aos incentivos pelo bloco do MERCOSUL aos Estados Membros.

Diante disso, o estudo da Lei de Maquila paraguaia se torna de suma importância, não só para o meio acadêmico, mas também para a sociedade e o mercado, pois a adoção dessa Lei dentro de um país que faz parte do MERCOSUL trouxe reflexos consideráveis na origem das empresas adeptas ao Regime de Maquila paraguaio. Tal fato pode ser notado ao se analisar o número de empresas instaladas na República do Paraguai. Destas, 86,69% fazem parte de países membros do MERCOSUL. Esse dado levanta um questionamento sobre a possibilidade da Lei de Maquila contribuir para o aprofundamento das relações econômicas no MERCOSUL, especialmente entre o Estado brasileiro e o paraguaio, pois, atualmente, 71% das indústrias maquiladoras em funcionamento no território paraguaio têm suas matrizes instaladas em solo brasileiro (CEMAP, 2018).

A pesquisa aqui proposta tem como objetivo analisar o comércio bilateral entre Brasil e Paraguai com enfoque na Lei de Maquila, desde 2000, data de sua regulamentação, até o ano de 2019.

Com base em observações, foi diagnosticado que houve um aumento de empresas brasileiras, nos últimos anos, que estabeleceram fábricas em território

paraguaio, devido a incentivos fiscais por parte do governo do Paraguai a essas empresas para fins de exportação (CÂMARA DE COMÉRCIO, 2019).

Os questionamentos em debate neste estudo são os fatores atrativos e suas vantagens empregadas, partindo do momento de sua instalação no país vizinho até sua exportação ao mercado internacional. Pretende-se verificar se a Lei de Maquila é o único atrativo para mercados brasileiros expandirem suas fábricas no Paraguai. A hipótese trabalhada buscou compreender se a Lei de Maquila, enquanto instrumento jurídico do Estado paraguaio, acelerou o desenvolvimento econômico do país.

Para esta pesquisa, recorreu-se a consultas em obras referenciais sobre integração regional, política econômica e relações internacionais, além de arquivos digitais, governamentais e não governamentais, a fim de obter dados necessários à realização de uma análise econômica do Estado paraguaio, nos períodos antes e pós Lei de Maquila, a partir da leitura de materiais previamente coletados, documentos, livros, dentre outras formas oficiais de divulgação de informações. A coleta dos dados se deu por meio de uma pesquisa exploratória, onde na maior parte do trabalho utiliza-se o método qualitativo. Entretanto, com o intuito de enriquecer o estudo, também foi realizada a análise de pesquisas estatísticas secundárias de caráter quantitativo, através de dados coletados pela pesquisadora no próprio Ministério do Comércio e Indústria do Paraguai.

Desse modo, o trabalho foi estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, realiza-se uma análise histórica econômica e coteja-se os níveis de industrialização do Brasil e do Paraguai, visando compreender sua inserção no cenário regional e internacional de acordo com a política externa e a aproximação bilateral de ambos os países. Aborda também a inserção do Paraguai e Brasil na conjuntura internacional e regional, abordando os antecedentes à criação e evolução do bloco do MERCOSUL, passando pelas assinaturas da Declaração do Iguazu em 1985, da Ata para a Integração Argentino e Brasileira em 1986 e, finalmente, pela assinatura do Tratado de Assunção em 1991.

No segundo capítulo, são apresentadas as nuances e os aspectos mais relevantes que deram origem à Lei de Maquila e como o Paraguai implementou esse regime no bloco do MERCOSUL. É feita uma análise histórica dos precedentes da Lei de Maquila, citando o caso do México de indústria maquiladora, seguindo da análise e comentários dos principais Artigos da Lei de Maquila, sua definição e os incentivos da Lei que o Estado Paraguai estabeleceu.

No terceiro e último capítulo é realizada uma análise do cenário ao qual a Lei de Maquila foi desenvolvida e implementada, e os reflexos econômicos que ela trouxe ao Estado paraguaio, analisando as vantagens oferecidas pelo governo paraguaio para o deslocamento das indústrias brasileiras para seu Regime de Maquila. Para tal, é feita a análise dos dados econômicos referentes ao valor das exportações e incentivos trabalhistas, fiscais, energéticos e econômicos que são considerados satisfatórios quanto a redução de taxas para atrair investidores. Por último, verifica-se, de uma maneira geral, o impacto da Lei de Maquila paraguaia no Estado Brasileiro e quais as reflexões sobre esse processo à luz de uma nova Divisão Internacional do Trabalho (DIT).

CAPITULO I

BRASIL E PARAGUAI NO CONTEXTO INTERNACIONAL

Neste primeiro capítulo, apresenta-se uma contextualização histórica das relações econômicas entre Brasil e Paraguai de 2000 até 2019. É realizada uma análise do processo de integração evidenciando as interações entre os dois países no âmbito econômico, ou seja, seus primeiros envolvimento antes da Lei de Maquila. Além disso, demonstra-se a inserção dos dois atores centrais, Brasil e Paraguai, na conjuntura internacional regional, bem como as políticas brasileiras adotadas a partir do Governo Fernando Collor de Melo, como também o entendimento da situação e suas exigências quanto aos países em desenvolvimento e ao MERCOSUL.

Pretende-se, ainda, refletir brevemente sobre as primeiras relações diplomáticas entre Brasil e Paraguai e os antecedentes que resultaram na assinatura do Tratado de Assunção, conseqüentemente, na constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), analisando o processo de integração econômico do bloco.

1.1 CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO NO PERÍODO DE GLOBALIZAÇÃO

A conquista do capitalismo sobre o socialismo soviético impulsionou a globalização no cenário mundial. A ideologia neoliberal, a submissão ao mercado e a hegemonia dos Estados Unidos influíram sobre o reordenamento no sistema internacional. A globalização ganhou uma nova realidade econômica, que aumentou o volume e velocidade do fluxo financeiro internacional, levando a um cenário de nova formação de blocos econômicos e uma discrepância do centro do capitalismo e sua periferia (CERVO, 2011).

Diante desse cenário global, a política exterior brasileira se perdeu por algumas décadas, dando continuidade à busca de promoção do desenvolvimento nacional. Na década de 1990 no governo Collor houve uma inflexão liberal com objetivo de enfrentar a crise econômica que começou em 1980, com a inflação descontrolada. Um fator para essa inflexão foi o aumento da economia ao comércio internacional, tanto para expansão para produtos importados, com a queda de barreiras tarifárias e não tarifárias, quanto para a abertura externa para conquistar novos mercados

internacionais conforme analisado por Mancuso e Oliveira (2016). A expressão “exportar ou morrer” indicava o nível de prioridade que o governo e o empresariado passaram a atribuir à integração competitiva do Brasil na economia mundial.

Os anos 90 também ficaram marcados pelos vários processos de negociações internacionais brasileiras, entre eles se destaca o segundo choque de liberação comercial nas atividades empresariais, que significava oportunidades de ganhos a uma maior ampliação de novos mercados. Esses eventos de abertura comercial foram importantes para um despertar no processo de organização da política empresarial, como apresentado por Mancuso e Oliveira (2016, p.149):

No plano doméstico, o desafio da concorrência elevou a competitividade ao patamar de objetivo prioritário a ser perseguido pelas empresas. Por causa disso, a redução do custo Brasil tornou-se a bandeira sob a qual o empresariado se reuniu. Custo Brasil é uma expressão que sintetiza o conjunto de fatores que prejudicam a competitividade das empresas do país diante de empresas situadas em outros países. Já no plano externo, o empresariado criou a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), entidade multi setorial formada para participar de processos de negociação internacional em curso – como é o caso da Alca.

O Brasil procurou inserir-se no sistema internacional seguindo um modelo de abertura econômica, contribuindo para que houvesse uma revisão do papel do Estado sobre sua atuação externa (CERVO, 2000 apud FERNANDES, 2014). A América Latina, na década de 1990, era vista como uma nova fronteira do capitalismo liberal. Alguns países passaram pelo processo de redemocratização e deram início a abertura comercial (FERNANDES, 2014). Os processos de integração regional foram motivados pelos benefícios do livre comércio juntamente com o alcance dos países na cooperação internacional entre si. Na América Latina houve vários processos tentando se integrar regionalmente com intuito de desenvolvimento político e econômico (FERREIRA; MERCHER, 2015).

Em 1994 houve a tentativa de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), um bloco econômico com objetivo de eliminar barreiras do comércio dentro das Américas. No entanto, foi questionadora para setores com pouca concorrência, onde essa abertura comercial aumentaria suas perdas, podendo gerar fechamento de empresas e causar desempregos, pois o grau de desenvolvimento de muitas empresas brasileiras, por exemplo, não competiria com empresas estadunidenses (MANCUSO; OLIVEIRA, 2016).

Durante o período de 1990 e 1995, cinco ministros ocuparam o ministério de Relações Exteriores onde seus pensamentos e estratégias externas eram divergentes e heterogêneas. Somente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com a gestão do chanceler Luiz Felipe Lampreia (1995-2000), houve um certo movimento na agenda da política externa. Em 2001, FHC orientou-se por uma mudança tríplice internamente, sendo a democracia, estabilidade monetária e abertura econômica, seus novos objetivos. Dessa forma, a questão do desenvolvimento não se excluiu da política externa brasileira em 1989, apenas deixou de ser um elemento central, pois precisava se moldar às transformações da ordem global ao fim da Guerra Fria (CERVO, 2011).

Ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso ocorreu uma maior atenção da agenda política externa brasileira para uma autonomia pela integração, em especial, o fortalecimento do Mercosul e maior integração sul-americana. O país passou a ter um maior controle para resolver problemas internos, participação nas regulamentações internacionais em diversas áreas para um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico, sendo esse o principal objetivo das questões externas brasileiras durante grande parte do século XX. O padrão da política externa brasileira mudou durante esse período, mas não perdeu características do governo anterior, quando a diplomacia atuaria a longo prazo se adaptando às mudanças, dentro do limite do próprio poder, intensificando sua participação nos assuntos internacionais favoráveis aos interesses brasileiros. No caso do MERCOSUL e da América do Sul, haveria uma relação de poder para impulsionar uma inserção competitiva no cenário mundial, criando a ideia de um *global trader*, como explicam Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 33).

A referida mudança de paradigmas da política externa brasileira foi estimulada pela emergência de novas formas de estruturação da economia internacional, na fase chamada de globalização. A partir de 1990, os eixos Norte-Sul e Leste-Oeste das relações internacionais, tais como configurados ao final da Segunda Guerra Mundial, pareciam estar sendo substituídos por novas formas de estruturação da sociedade internacional. Essa estruturação emergiu a partir da agenda originada nos chamados “novos temas” políticos, valorativos e econômicos, tais como: meio ambiente, direitos humanos, minorias, populações indígenas e narcotráfico. (grifo do autor).

O Brasil tinha interesses globais, sendo o Mercosul prioritário, portanto, iria assumir agendas diversificadas e uma busca de mercado sem se vincular a uma única parceria. O “*global trader*”, que maximizaria seus ganhos e liberaria o comércio

multilateral tinha como objetivo diversificar relações externas e ter caráter regional na agenda brasileira. O MERCOSUL seria ponto importante, por viabilizar, a partir de uma posição de maior poder, a integração dos países às tendências internacionais (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

É importante ressaltar que durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, 1995 e 2000, a dívida pública interna foi de 33% para 53% do PIB e a dívida externa passou de \$148 para \$237 bilhões de dólares em 2000. Na exportação brasileira, esse foi um dos piores indicadores externos em nível mundial, quando o comércio exterior teve sua função de estabilização dos preços e de promoção de recursos para o compromisso da dívida (CERVO, 2011).

A partir do século XXI, houve uma fase de modernização brasileira, quando empresas, capitais e tecnologias setoriais impulsionam a internacionalização, com o envolvimento de empresas brasileiras no mercado externo. Segundo dados do Instituto para Integração da América Latina, neste século, a América do Sul teve um grande aceleração nas exportações (17%), superando a expansão comercial mundial (11,6%). Capitais e empreendimento brasileiros se deslocaram para o exterior e começaram pela América do Sul, em razão de estímulos criados pela integração regional. De acordo com dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2019) os investimentos brasileiros no exterior aumentaram em ritmo acelerado em bilhões de dólares: 51,9, em 2000; 79,2, em 2005; 188,6, em 2010; 202,5, em 2011; e 266,2, em 2012.

A política exterior do Governo Lula conseguiu conservar a harmonização entre Estado e sociedade, a preservação intensa de órgãos de negociação multilateral e aumento significativo do número de países com representação diplomática e manteve o liberalismo de mercado com regras de reciprocidade de benefícios. Diante disso, fixou seus objetivos externos no liberalismo de mercado focado em reciprocidade e na expansão dos negócios no exterior através do comércio e da internacionalização de empresas brasileiras. “Queremos o livre comércio, mas um livre comércio que se caracterize pela reciprocidade”, afirmou Lula em Davos, a 26 de janeiro de 2003. A reciprocidade está somente ligada a todos outros assuntos de ordem internacional como direitos humanos, saúde, economia, segurança ambiental, assim como ampliação de negócios no exterior e internacionalização de empresas brasileiras, bem como reforçar seu poder para um ordenamento global. No entanto, a ordem internacional fica aos mais fortes. “Brasil consiste na busca da real interdependência,

isto é, da reciprocidade na realização de interesses, por meio da negociação em múltiplas esferas e da internacionalização econômica” (CERVO, 2011, p. 533).

Desde 2003, a negociação brasileira passou a envolver questões econômicas e políticas e a ter atuação na OMC, União Europeia e na Alca em desenvolvimento, a fim de estabelecer maior número de coalizões com nações, regiões e blocos com foco no hemisfério sul, por onde melhor se tinha interesses brasileiros. Apesar das relações com a União Europeia e EUA, não alcançarem certa produtividade, havia um interesse nacional quanto às relações econômicas e, em relação ao Sul, a relação próspera, pois não seria insano desperdiçar a boa política. De um lado uma elevada importação, baixa poupança, endividamento, especulação; de outro, os países emergentes com boa produção, exportação e regulação (CERVO, 2011).

Vale dizer que houve mudanças no curso do comércio internacional no Brasil devido à crise financeira que se vivia na época. O regime do comércio internacional tornou-se complexo, pois suas normas procediam do regional ou bilateral e não do global. Sendo essa situação uma adaptação de estratégias regionais para aproveitar o aparecimento de nova classe média na América Latina, devido a criação de programas de inclusão social, nova política industrial e novas políticas de comércio exterior. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em 2013 as exportações totais tiveram uma queda de 1% em relação ao ano anterior, e as importações aumento de 6,5%, ou seja, um agravamento na balança comercial exterior. Diante de tal cenário, a então presidente, Dilma Rousseff não reagiu à estratégia para o comércio exterior, não negociou novos acordos ou um novo regime do comércio internacional, voltando-se ao consumo para o mercado interno com incentivos à produção e ao crédito, excluindo-se a exportação com medidas de incentivo (CERVO, 2011).

Com a situação do desempenho econômico brasileiro baixo (após a desvalorização de 1999), as empresas passaram a adotar estratégias de exportação mais presentes, como a distribuição das linhas de produção em suas filiais quando se tratava de multinacionais. Isso fez com que, em 2003, o Brasil consolidasse uma política de governo estrategicamente voltada para a exportação, dando assim, um grande salto na ampliação de vendas de produtos com maior valor agregado (IPEA, 2010). Apesar desse incentivo, nesse intervalo de tempo, muitas empresas brasileiras se espalharam pelo território vizinho devido a um maior incentivo do governo

paraguaio, como baixo custo de eletricidade, mão de obra barata, incentivos fiscais e custos tributários pelo Regime da Lei de Maquila (Lei nº 1.094/97), foco deste trabalho.

1.2 PARAGUAI EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO: UMA ECONOMIA ABERTA E CRESCENTE

O Paraguai é um país localizado na América do Sul que faz fronteira com Bolívia, Brasil e Argentina sem acesso ao mar (Imagem 1) e possui um território de 406.752km. Tem como idioma oficial o espanhol e guarani e a moeda oficial o Guarani (G). Seus principais recursos naturais se baseiam na energia elétrica, madeira, minério de ferro, manganês e calcário. A capital do país se encontra na cidade de Assunção sendo que a maior parte da população se concentra nos 10 distritos da Grande Assunção, totalizando cerca de 2,3 milhões de habitantes e, em seguida, com 516,8 mil habitantes, o Departamento do Alto Paraná com a Ciudad del Este que faz fronteira com Foz do Iguaçu, tratando-se de um grande polo comercial, conforme dados emitidos pela Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul (2018).

Anualmente vem crescendo o número de empresários e agricultores brasileiros no Paraguai. Segundo dados da CNN (2021) são 240 mil brasileiros que se mudaram de forma legal para o país vizinho, esse dado pode ser bem maior já que não considera os que estão ilegais.

Imagem 1: Mapa Paraguai



Fonte: Rossi (2010).

O atual sistema financeiro do Paraguai é recente. Na década de 1970, durante o regime militar houve uma elevada taxa de empregos e baixa industrialização no país. Com o fortalecimento da democracia começou o processo de mudança nas suas bases econômicas. Após um processo de liberação, na década de 1990, e de crises financeiras, o país viveu um processo de abertura cambial que não conseguiu promover importantes mudanças no sistema de mercado de capitais. Diferentemente do que estava acontecendo nos países vizinhos quanto a liberação de capitais estrangeiros, que foi determinante para os estímulos às negociações, o mercado paraguaio continuou modesto. Diante disso, o sistema bancário passou por uma enorme expansão no início dos anos 90, com aumento dos depósitos ao setor privado e parte desse capital se tornou expansão de ações no setor público junto aos bancos (MENDONÇA, 2009).

De forma que, segundo Mendonça (2009), estabeleceu-se no país uma crise bancária, destacando a liberalização, flexibilização cambial e liberalização da

captação bancária no exterior, que resultou no endividamento externo das instituições. O enfrentamento desta crise deu-se por meio de uma reforma do sistema com a criação, em 1996, de uma nova lei de bancos com um processo de liberalização. Devido ao resultado da crise no Paraguai, houve um processo de reestruturação no país, entre os anos de 1995 e 1998, passando a reconhecer os bancos universais e empresas financeiras e implementação de políticas de enfrentamento pelo governo.

Na última década o Paraguai obteve significativos avanços em termos macroeconômicos, com bons resultados no âmbito fiscal e monetário. O país mantém atualmente um câmbio livre e flutuante baseado no livre mercado para importações, exportações e para pagamentos financeiros públicos e privados. A função do governo é, justamente através da intervenção do Banco Central do Paraguai, assegurar o funcionamento normal, competitivo e equilibrado, respeitando as tendências fundamentais da oferta e da demanda de moeda estrangeira (CÂMARA DE COMÉRCIO PARAGUAY BRASIL, 2019).

O Paraguai se diz um país democrático, em defesa dos valores e liberdades individuais e coletivas, além de defender o estabelecimento de uma economia de mercado com sentido progressivo. O país tem uma economia baseada na produção primária que impulsiona a economia, especialmente, a agricultura e pecuária com dependência na exportação de produtos como soja, grãos e carne bovina, assim como também da produção e exportação de eletricidade e reexportação de produtos, além de estar com significativo crescimento no setor comercial (CÂMARA DE COMÉRCIO PARAGUAY BRASIL, 2019).

Em 2014, o crescimento econômico do Paraguai foi destaque devido ao seu Produto Interno Bruto (PIB) de 4,5% e, em 2016, apesar do contexto regional e internacional complexo, a economia paraguaia manteve-se dinâmica, com crescimento de 4%. Quando o Brasil atravessou uma de suas mais fortes recessões em 2015 (3,5%) e 2016 (3,3%) o Paraguai crescia a uma taxa de quase 4% (CÂMARA DE COMÉRCIO PARAGUAY BRASIL, 2019).

Grande parte das empresas paraguayas são de pequeno e médio porte. Parte de suas debilidades se relacionam diretamente com o mercado local limitado, porém, coexistem empresas que apontam ao mercado externo e que vão adquirindo tamanho e predominância no âmbito local. Dessa forma, o Governo nacional definiu 3 eixos como linha de trabalho dentro do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) paraguaio 2030 (CÂMARA DE COMÉRCIO PARAGUAY BRASIL, 2019):

- Alimento para o mundo;
- Ser fábrica para a região;
- Centro hidrante da hidrovia Paraguai- Paraná.

Com acelerado investimento de empresas brasileiras no Paraguai, apresenta-se, a seguir, alguns motivos apontados para os países realizarem investimentos no Paraguai, de acordo com a Câmara de Comércio Paraguay Brasil (2019):

- I. Estabilidade monetária e fiscal mais alta da América Latina, menor taxa de impostos e simplificação do sistema fiscal;
- II. Atração de regimes de investimentos como maquila, investimentos estrangeiros, zonas francas, e amplas isenções fiscais aos investimentos;
- III. Acesso ao MERCOSUL, uma zona de livre comércio com um PIB de USD 2 bilhões, que também inclui a Argentina, Brasil e Uruguai;
- IV. Excelente relação custo-benefício da mão de obra na região, menores encargos sociais sobre os salários e pouco impacto das ações sindicais;
- V. Abundante disponibilidade de energia elétrica com taxas mais baixas da região;
- VI. Previsibilidade de custos energéticos e custo de vida controlado;
- VII. População majoritariamente jovem e com grande facilidade de aprendizagem e capacitação;
- VIII. Centro da Hidrovia Paraná- Paraguai com livre navegação na maior parte do país durante todo o ano.
- IX. Clima agradável e ausência de desastres naturais;
- X. Localização estratégica com abundância de água e terras férteis para agricultura.

Devido ao Paraguai ser uma economia aberta e crescente, defendem que o mercado local paraguaio é a plataforma ideal para estabelecer um mercado ou para desenvolver um centro de distribuição para região (Mercosul). Apesar de não ter acesso ao mar, sua posição geográfica permite pensar em melhores custos logísticos, somados aos baixos custos de fabricação. Neste motivo e condições favoráveis de sua economia, o país começou a adotar Leis de apoio e incentivo ao investimento que começou a atrair muitos investidores, conforme Câmara de Comércio Paraguay Brasil (2019):

- Lei N° 60/90 de incentivos para o investimento;
- Lei N° 117/91 da igualdade dos investimentos nacionais e estrangeiros;
- Lei N° 125/91 de Reforma tributária;
- Lei N° 434/94 Obrigações em Moeda estrangeira;
- Lei N° 523/95 de zonas francas;
- Lei N° 912/96 que prova a harmonização do protocolo de normas sobre a propriedade intelectual no MERCOSUL em matéria de marcas, indicações de procedência e denominações de origem;
- Lei N° 978/96 de Migração;
- Lei N° 1.064/97 de Maquila;
- Lei N° 1.294/98 de marcas;
- Lei N° 1.328/98 de Direitos Autorais e Direitos Conexos;
- Lei N° 1.334/98 de Defesa do consumidor;
- Lei N° 1.582/00 que aprova o tratado da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) sobre os direitos do autor;
- Lei N° 1.630/00 e lei n° 2593/05 de Patentes de investimentos e sua modificação respectiva;
- Lei N° 2.421/04 de Reforma Administrativo e Adequação Fiscal;
- Lei N° 4.838/12 Política Automotriz Nacional;
- Lei N° 5102/13 Aliança Público-Privada;
- Lei N° 5.098/13 de Responsabilidade fiscal;
- Lei N° 4.986/13 Que cria o Registro Único para Abertura e Fechamento de Empresas (SUACE);
- Lei N° 294/93 de Avaliação do Impacto Ambiental e sua modificação, Lei N° 345/94.

Ressalta-se que as leis oferecem o mesmo tratamento ao investimento estrangeiro, assim como o investimento local. O Paraguai, com essas leis, conseguiu assinar acordos de proteção de investimentos com vários países, visto que há muitos incentivos atraentes, tais como o programa de Maquila, a Lei de incentivo aos investimentos, as zonas francas, entre outros.

O Paraguai, por sua vez, oferece aos investidos muitos atrativos, como a exportação isenta do imposto sobre o valor agregado (IVA), reconhecimento de crédito

fiscal para compra de bens ou serviços realizados para as indústrias nas etapas de produção anteriores e que podem ser recuperadas através de gestões no Ministério da Fazenda. Existe também um sistema de admissão temporária, que permite a suspensão total ou parcial do pagamento de direitos aduaneiros, mediante o cumprimento de certas condições e ter o mesmo tratamento tributário dos exportadores do pagamento de IVA (CAMARA DE COMERCIO PARAGUAI BRASIL, 2019).

Entretanto, o Regime de Maquila, tratado no capítulo 2 com mais detalhe, é o que mais tem facilitado e contribuído com a produção de insumos brasileiros no Paraguai. Esse resultado do Paraguai em ser uma atração aos investidores brasileiros levou o Ministério de Indústria e Comércio do Paraguai a organizar um plano de visitas a empresas no Brasil para conseguir mais investidores em seu território.

Com a aplicação de políticas econômicas baseadas no mercado, criou um clima de confiança para os empresários, tais como a liberação da economia e a introdução do mercado de Câmbio Livre. A Lei sobre a Promoção de Investimentos, a Liberação do depósito e as taxas de empréstimo do sistema financeiro, contenção de inflação, a assinatura do Tratado de Assunção, são algumas das medidas tomadas na recente política econômica do país. Além desses incentivos ao investimento, o Paraguai conta com o apoio de infraestrutura como telecomunicações, transporte terrestre, aéreo e apesar de não ser um país com saída para o mar, existe um transmite através de rios que ligam o país, o que facilita a entrada e saída dos produtos.

1.3 RELAÇÕES ECONÔMICAS BRASIL E PARAGUAI

As primeiras relações diplomáticas entre Brasil e Paraguai foram estabelecidas em 1844. Em seguida houve a Tríplice Aliança (Brasil, Argentina e Uruguai), cujo objetivo era traçar uma luta contra o Paraguai no campo dos interesses políticos e econômicos envolvendo a região do Prata. Este ficou conhecido na historiografia como o maior conflito armado da América do Sul (ITAMARATY, [2013?]), que deixou o Paraguai devastado e com estimativas que variam de 100 mil a 400 mil mortos, o que, conseqüentemente, aumentaria a dívida do Brasil (CARDIA, 2017).

Vale lembrar que, do ponto de vista das relações bilaterais contemporâneas, nos anos 1960, houve condições de cooperação entre Paraguai e Brasil sobre o

aproveitamento de energia elétrica oriunda dos recursos naturais (as hidrelétricas) que culminou, na década seguinte, com a construção da Usina de Itaipu (CERVO, 2011). Entretanto, o desenvolvimento da política social e econômica do Brasil com os países da América do Sul iniciou-se com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, assim como, o apoio a investimentos brasileiros ao redor. Já durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva foi que se ampliou o quadro de empresas brasileiras nos países vizinhos (CERVO, 2008).

As relações de um país com seus vizinhos podem expandir o desenvolvimento e impulsionar uma relação de poder. Assim, o Brasil, a partir do momento em que expande suas empresas está dirigindo sua forma de poder (CERVO, 2008; IPEA, 2010).

1.4 PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

O processo de integração iniciou-se em março de 1991, com assinatura do Tratado de Assunção pelos países Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, um processo de integração regional da América Latina, com o objetivo de democratizar e reaproximar os países. O MERCOSUL constitui um espaço privilegiado para quem tem interesses em investimentos de empresas nos Estados membros e, desde sua criação, as nações se uniram com o objetivo de estabelecer a democracia e o desenvolvimento econômico caracterizado em processo de união aduaneira com a eliminação de obstáculos à circulação de fatores de produção e política tarifária comum. Com o MERCOSUL houve um salto no comércio entre os países do bloco de US \$5,1 bilhões em 1991 para US \$58,2, em 2012. (ITAMARATY, [2013?]).

Anterior ao Tratado de Assunção houve a Declaração do Iguazu, em 1985, assinada pelos ex-presidentes José Sarney, do Brasil, e Raúl Adonsin, da Argentina, que demonstrava interesses em realizar uma aproximação política e econômica entre os dois países. Vale notar que ambos os países acabavam de sair do período ditatorial e estavam procurando estabelecer relações bilaterais, para uma possível solução a crise econômica da época (ACCIOLY, 2002).

Diante disso, foi assinado em seguida, em 1986, a Ata para Integração Argentino-Brasileira a qual instituiu o Programa de Integração e Cooperação

Econômica (PICE) que visava à eliminação de barreiras econômicas entre os dois países em um período de no máximo dez anos. Entretanto, antes mesmo de completar o período Carlos Menem, ex-presidente argentino, e Fernando Collor de Mello, ex-presidente do Brasil, se comprometeram a criar o Mercado Comum, com assinatura da Ata de Buenos Aires e no mesmo ano a inclusão do Paraguai e Uruguai, considerando assim a criação de um processo de integração mais vasto, subsequentemente, a assinatura do Tratado de Assunção (ACCIOLY, 2002).

A assinatura do tratado de Assunção pelos Estados fundadores (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) representa o documento que inicia o MERCOSUL, ou seja, a partir disso se dá o início de um processo de integração constituindo o Mercado Comum, fato esse ratificado no Artigo 1º do Tratado de Assunção (1991) cujo texto expõe:

- A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;
- O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
- A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de outras que se acordem –, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes;
- O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para o fortalecimento do processo de integração.

Nesse contexto, constatou-se um crescimento considerável em relação à cooperação bilateral do Brasil e Paraguai. Essa aproximação apesar de ser amplamente de interesse político, foi positiva para ambos países, e uma das principais consequências foi o interesse do Brasil em um desenvolvimento econômico fazendo com que o país adentrasse nas relações bilaterais com países sul-americanos. Isso permitiu que houvesse mais oportunidades em investimentos no Paraguai, aumentando a presença econômica brasileira em território paraguaio (NETO, [2013?]).

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Brasil (2016), o Mercosul ainda é o principal mercado com destino e origem do comércio exterior do Paraguai. O intercâmbio comercial entre Paraguai e Brasil apresentou um crescimento médio de 14,95% entre os anos de 2010 e 2014, com a soma de U\$3,1

bilhões a U\$\$4,4 bilhões. As exportações brasileiras ao Paraguai, de 2010 a 2014, cresceram 25,3% e as importações tiveram um crescimento mais forte, de 2010 a 2014 com 98%.

Devido à proximidade geográfica entre os dois países os investimentos brasileiros cresceram muito no Paraguai, às vantagens como a baixa pressão tributária, baixo custo de energia, mão de obra barata tem atraído investidores brasileiros no Paraguai. De acordo com o Banco Central do Paraguai, o Brasil foi o principal investidor no país, com o segundo maior estoque de capital investido entre 2013 e 2014 (U\$\$ 530, milhões), superado apenas pelos EUA (U\$\$ 866 milhões) (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016).

O Paraguai, em 2018, teve um crescimento acima da média regional de 4,4% e, neste mesmo ano, obteve mais de 30% das exportações brasileiras, sendo o Brasil seu principal parceiro comercial. Ambos países compartilham 1.339 quilômetros de fronteira e, em 1965, com a inauguração da Ponte da Amizade, intensificou ainda mais a competitividade sobre o escoamento da produção do Paraguai ao Oceano Atlântico e o melhor transporte de mercadorias entre os dois países. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, [2019?]).

A aproximação entre o Paraguai e o Brasil também é facilitada pela atuação de dois bancos com origem capital no Brasil, o Banco Itaú e o Banco do Brasil. Essas instituições financeiras têm o propósito de aumentar o setor exportador brasileiro. O BNDES disponibiliza linhas de créditos através de bancos locais que possibilitam o financiamento de importações e bens capitais produtivos no Paraguai a brasileiros, através de cinco bancos autorizados pela instituição: Banco do Brasil; Banco Itaú Paraguay AS; Banco Regional S.A.E.C.A; Banco Bildão Vizcaya Argentina; Banco Continent (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016).

CAPÍTULO II

INDÚSTRIA MAQUILADORA PARAGUAIA

O presente capítulo aborda a origem das indústrias maquiladoras e como o Paraguai implementou o Regime de Maquila no MERCOSUL. Aborda também a legislação paraguaia para as maquiladoras apresentando definições da Lei da Maquila e etapas para ser uma maquiladora.

Inicialmente, realiza-se uma breve análise histórica da primeira legislação oficial da atividade de maquila, no ano de 1960, com a situação da Maquila no México e como influenciou no caso do Paraguai.

Em seguida, são apresentados dados detalhados sobre a Lei de Maquila, assim como os incentivos adotados pelo governo do Paraguai. Por fim, é feita uma análise de algumas normas, decretos e artigos da Lei, considerados principais no sistema econômico para que se compreenda mais esse incentivo às empresas que buscam estabelecer relações econômicas no Estado do Paraguai.

2.1 PRECEDENTES DA LEI DE MAQUILA NA AMÉRICA LATINA: CASO MEXICANO

Durante a década de 1960, houve oficialmente o funcionamento dos primeiros países na implementação das indústrias maquiladoras, México e Estados Unidos da América, que em conjunto permitiam o Regime de Maquila ao longo da fronteira de ambos os países. Modelo esse, que se estendeu até 1980 sofrendo diversas modificações. Carlos Salinas de Gortari, ex-presidente do México, em 1989 assinou Decreto para que as operações de maquila funcionassem por todo o território, não apenas pela área de fronteira, como inicialmente tinha em regime exclusivo com os Estados Unidos. Abriu então o país para indústrias maquiladoras de outros países, e mesmo com a abertura, as empresas estadunidenses ainda representavam quase que uma totalidade no México.

Somente em 1994 com o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) as indústrias da China, e principalmente países Europeus, buscaram implementar as empresas maquilas em território do México com o intuito de ser um facilitador para acesso ao mercado estadunidense.

Agregado a isso, houve um aumento no fluxo das indústrias exportadoras estadunidense para o território mexicano, explorando a mão de obra barata e os incentivos fiscais do país, fazendo com que a composição do PIB mexicano elevasse de 16%, em 1994, para 35%, em 2000 (MORENO-BRID; SANTAMARÍA; RIVAS VALDIVIA, 2006).

As indústrias dos Estados Unidos se instalavam em território mexicano para aproveitar os incentivos fiscais, mão de obra barata e facilidade de transporte. O intuito do governo mexicano era industrializar o país e gerar empregos, produção industrial de montagem e com destino a outros países, geralmente, mais desenvolvido, tornando mais vantajoso as empresas estadunidenses se instalarem no país vizinho, usufruindo dos benefícios e retornando com o produto final para seu país (CARDIN; BAUMGRATZ, 2019).

Na situação do México com os Estados Unidos houve um avanço inicial, mas a longo prazo não foi uma boa opção para resolver a situação do atraso econômico e social mexicano, aumentando ainda mais sua dependência com os Estados Unidos (CARDIN; BAUMGRATZ, 2019). Este modelo, incentivado pelos EUA, teve o discurso a fim de industrializar os países em desenvolvimento. Em tese ambos os países seriam beneficiados, no entanto cresceu ainda mais os lucros dos Estados Unidos.

2.2 CHEGADA DA LEI DE MAQUILA NA AMÉRICA DO SUL: CASO PARAGUAIO

Para consolidar a expansão econômica paraguaia com foco na liberação do mercado, o governo paraguaio implementou uma série de medidas para atrair investidores em seu território, sendo três principais: Lei de Incentivo aos Investimentos nº 60/90, Lei de Zona Franca nº 523/95 e a Lei de Maquila nº 1064/97 (VÁSQUEZ, 2004). Essas leis funcionam de forma complementar, pois teve o início com a Lei de Incentivo aos Investimentos, em 1990, aprofundou-se e sofreu alterações com a Lei de Zona Franca, em 1995 e, por fim, consolidou-se com a Lei de Maquila criada em 1997, esta última, foco deste estudo.

Seguindo nesse contexto de abertura comercial, foi criada em 1997, por meio da Lei nº 1064/97, “De La Industria Maquiladora de Exportación”, Lei esta que começou a entrar em vigor no ano de 2000, após o decreto nº 9585. O regime de maquila vigente no Paraguai é uma oportunidade que permite a uma empresa

estrangeira instalar-se no país ou subcontratar a empresa paraguaia já existente para adicionar bens e serviços, com o intuito de serem reexportados com o valor agregado.

Neste mesmo contexto, da Maquila na América do Sul houve um aumento no PIB do Paraguai nos últimos anos, essa dependência do Paraguai com o Brasil só fortalece o regime da maquila. Ao longo dos anos as elites ficam mais ricas enquanto a população de baixa renda permanece precária. Existem avanços na geração de empregos em território paraguaio, assim como houve no México, no entanto, houve também uma exploração de recursos e mão de obra barata para investir em lucros para o país de origem. O caso dos Estados Unidos vem se repetindo entre Brasil e Paraguai. A posição do Brasil, neste caso, pode ser comparada aos Estados Unidos sobre o México, que vem fortalecendo ainda mais a dependência do Paraguai com o Brasil.

2.3 DEFINIÇÕES E LEIS DE MAQUILA

A Lei de Maquila compreende importar matérias primas e insumos necessários, sob o regime de admissão temporária (suspensão de taxas aduaneiras) e reexportar, posteriormente, ao mercado regional ou internacional, conforme disposto no seu primeiro artigo (LEI Nº 1.064/97, ARTIGO 1º):

Esta lei tem por objeto promover o estabelecimento e regular as operações de empresas industriais montadoras que se dediquem total ou parcialmente a realizar processos industriais ou de serviços incorporando mão de obra e outros recursos nacionais destinados à transformação, elaboração, conserto ou montagem de mercadorias de procedência estrangeira importadas temporariamente para efeito de reexportação posterior, em execução de um contrato subscrito com uma empresa domiciliada no estrangeiro.

Seguindo para o Artigo 2 de maquila, verifica-se as condições na qual uma indústria ou empresa poderá exercer sua atividade de maquila e ainda conceitua o que é o Programa de Maquila e suas definições, elas são essenciais para entendimento de todo processo de etapas para que uma empresa se torne uma empresa maquiladora. São elas:

Quadro 1: Definições da Lei de Maquila do Artigo 2º

(continua)

Lei de Maquila	Definições
Maquiladora	Empresa estabelecida para realizar programas de exportação de maquila ou que já esteja estabelecida e orientada para o mercado nacional, que conte com capacidade ociosa em suas instalações e que tenha aprovação do programa de maquila;
Programa de Maquila	Contém detalhadamente a descrição e as características do processo industrial ou de serviços, cronograma de importações, produção, exportações, geração de empregos, percentual de valor agregado, percentual de resíduos, período coberto pelo programa e outros dados que possam ser estabelecidos nos regulamentos correspondentes;
Contrato de Maquila de Exportação	Acordo alcançado entre a empresa maquiladora e empresa domiciliada no exterior, pelo qual se contrata um processo industrial ou de serviços em apoio a mesma, destinados à transformação, fabricação, reparação ou montagem de mercadorias estrangeiras a serem importadas temporariamente para posterior reexportação, podem fornecer matérias-primas, suprimentos, máquinas, equipamentos, ferramentas, tecnologia, gestão e assistência técnica, de acordo com a modalidade que as partes livremente estabelecerem;
Importação Maquila	Representa a entrada temporária no território nacional, com o lançamento de impostos sobre as importações de máquinas, equipamentos, ferramentas e outros bens de capital e matérias-primas, suprimentos e peças para programas de realização de maquila e subsequente exportação ou reexportação;
Exportação Maquila	Diz respeito à saída do território nacional de bens ou mercadorias produzidas pelas indústrias maquiladoras autorizadas no âmbito do programa e a utilização de matérias-primas, suprimentos e peças importadas temporariamente, cujo valor foi aumentado com a contribuição do trabalho, matérias-primas e outros recursos naturais domésticos e outros recursos naturais nacionais;
Reexportação Maquila	Corresponde a saída do território nacional de bens de consumo, como maquinário, ferramentas, equipamentos e outros que não sofreram transformação ou aumento de valor, que foram importados temporariamente para cumprir com os programas de exportação de maquila;
Submaquila	Quando se trata de um complemento do processo produtivo da atividade objeto do programa para posteriormente reintegrá-lo à maquiladora que contratou o serviço;

(conclusão)

Lei de Maquila	Definições
Maquila por capacidade ociosa	Ocorre na hipótese em que uma empresa, pessoa física ou jurídica, que já esteja com a produção estabelecida e orientada para o mercado

	nacional, consiga a aprovação de um programa de maquila, nos termos desta lei;
Maquiladora com Programa de Albergue ou Shelter	Empresas que possuem programas de maquila aprovados, e que podem realizar projetos de exportação de empresas estrangeiras, que venham a facilitar a entrada de tecnologia e o aperfeiçoamento de material produtivo, sem operar diretamente com o mesmo;
C.U.T	Centro Único de Transmitedes incorporado ao Conselho Nacional das Indústrias Exportadoras Maquiladoras, no qual estão representadas as diferentes instituições envolvidas na gestão das maquiladoras: Ministério da Fazenda, Ministério da Indústria e Comércio, Diretoria Geral de Alfândega, Administração Nacional de Navegação e Portos, Banco Central do Paraguai, Departamento de Estatística e Censo, Instituto da Previdência Social e outros que venham a ser necessários, para efeitos de um despacho unificado, ágil e rápido dos pedidos apresentados pelas empresas.

Fonte: Elaborado pela autora conforme Artigo 2º da Lei nº 1064/97 - Lei de Maquila, tradução nossa.

A regulamentação de toda a política nacional da atividade maquiladora no Paraguai, está sob o controle do Conselho Nacional da Indústria Maquiladora de Exportação (CNIME), por meio da Lei nº 1.064/97, que dispõe do artigo 9º, que determina o CNIME como organismo assessor oficial e facilitador para empresas maquila: "Estabelece um Centro único de Trânsmites incorporado ao CNIME, para manejo ágil e rápido das distintas solicitações, licenças e registros relativos a estas empresas".

As operações para que as empresas maquilas se tornem oficiais são executadas sob contrato com uma matriz estrangeira. O contrato é realizado entre pessoas físicas ou jurídicas. A maquiladora poderá subcontratar a outra empresa (sub-maquiladora) para desenvolver processos. Para que esses processos sejam concretos é necessário passar por "etapas" seguindo uma ordem correta, conforme apresentada a seguir, para assim, oficializar empresa maquiladora, segundo a Camara de Comercio Paraguai Brasil (2019):

- I.Inscrição: da Pessoa Física ou Jurídica na Secretaria Executiva do CNIME- Conselho Nacional de Indústrias Maquiladoras de Exportação.
- II.Apresentação do Programa de Maquila: Contém a descrição e características do processo industrial ou de serviço, detalhes das importações, da produção, das exportações, da geração de emprego, do valor adicionado, do percentual de perdas e desperdícios, o período de tempo que abarcam o programa e outros especificados no regulamentos correspondente (o modelo do programa

é disponibilizado pela secretaria do CNIME), acompanhado de uma Carta de Intenções no caso de não contar ainda com o contrato de maquila.

III. Aprovação pelo CNIME: O CNIME avalia e comunica o seu parecer aos Ministérios da Indústria e Comércio e da Fazenda, para que eles possam autorizar a implementação do “Programa de Maquila” por resolução bi ministerial correspondente.

IV. Emissão da resolução bi ministerial: Após a aprovação do CNIME e completados todos os requisitos legais procede-se à elaboração da resolução bi ministerial, que é assinada pelos ministros da Indústria e Comércio e da Fazenda.

V. Apresentação do contrato de maquila: A partir da entrega da resolução bi ministerial, a empresa maquiladora tem um prazo de 120 dias para apresentação do contrato de maquila. Esta apresentação é pré-requisito indispensável para iniciar as operações no âmbito do programa.

VI. Início das operações: Uma vez cumpridos todos os requisitos, a empresa deverá iniciar as operações de maquila, com acompanhamento adequado e supervisão do CNIME.

Através da maquila os investidores podem introduzir ao país, bens ou produtos para serem montados, consertados, melhorados, trabalhados ou processados para serem exportados, após a incorporação do valor agregado. Este regime, junto com outras vantagens do país, oferece aos investidores condições para menores cargas tributárias e produtivas, que convertem o Paraguai em um aliado estratégico para a produção e participação no comércio internacional. Os benefícios mais importantes, de acordo com a Câmara de Comércio Brasil Paraguai (2019) são:

- 1% Tributo Único Maquila (sobre o valor agregado nacional ou sobre o valor da fatura de exportação emitida pela maquiladora por conta e ordem da matriz, o que maior for);
- Suspensão de taxas e impostos à importação de matérias primas e suprimentos e bens de capital;
- Até 10% da exportação pode ser destinada ao mercado interno, a partir do segundo ano, previa nacional dos insumos que foram importados com suspensão;

- Recuperação de Crédito Fiscal abatido na compra de bens e serviços no mercado nacional;
- Possibilidade de desenvolver maquila em indústrias que contam com capacidade ociosa.

Partindo da implementação da Lei de Maquila, o governo paraguaio autoriza as empresas maquiladoras a usar uma pequena proporção da produção para o mercado local, ou seja, até 10% do volume exportado no último ano, com a aprovação prévia do Conselho Nacional das Indústrias Maquiladoras de Exportação (*CNIME*), pagando os impostos aplicáveis à sua nacionalização vendido no mercado local, no entanto, o objetivo das empresas maquiladoras de exportação é o mercado internacional (CAMARA DE COMERCIO PARAGUAI BRASIL, 2019).

A lei estabelece um único imposto, com taxa de 1% sobre o valor da nota fiscal de serviços emitida pela maquiladora ou matriz sobre o valor da fatura de exportação, vendidos diretamente ao cliente final da matriz, onde a taxa será aplicada sobre o valor que resultar maior. Esta atividade é realizada no âmbito do Acordo de Maquila, assinado por uma empresa domiciliada no país (maquiladora) e uma domiciliada no exterior (matriz). Já no caso de empresas que realizam importações com o fim único de reexportá-los, sem que passe por qualquer alteração que modifique o valor do produto final em território paraguaio, essas empresas não terão benefício imposto pelo Artigo 29 da Lei de Maquila, pois se encontra exclusivamente sobre o valor agregado em território nacional. “O contrato de Maquila e as atividades realizadas em execução do mesmo, se encontram gravadas por um tributo único de 1% (um por cento) sobre o valor agregado em território nacional” (Art. 29, LEI DE MAQUILA, 1997).

Quanto às questões aduaneiras têm se um Imposto Único de 1%. Em vez de qualquer outro imposto se cria um imposto único a ser aplicado sobre o que for maior entre os seguintes valores: o valor adicionado em território nacional (nota fiscal de serviço maquila emitida pela maquiladora para a matriz) ou; sobre o valor total do produto, para o caso em que maquiladora emita nota fiscal ao cliente final por esse valor total, por conta e ordem da matriz (CAMARA DE COMERCIO PARAGUAI BRASIL, 2019).

Quanto ao imposto sobre o valor agregado (IVA), a maquiladora se encontra isenta de pagamento para importações de bens de capitais, matéria prima e insumos que realize com a finalidade de elaborar produtos incluídos dentro do programa, assim

como as vendas são isentas do IVA. Porém, os fornecedores e prestadores de serviços emitirão fatura à maquiladora com o IVA incluído. Todos os impostos pagos neste conceito, serão recuperados pela empresa através da solicitação de devolução de crédito fiscal. As maquiladoras são isentas de qualquer outro imposto nacional, departamental, municipal, exceto para o imposto único de 1% (CAMARA DE COMERCIO PARAGUAI BRASIL, 2019).

Para terem incentivos a essas práticas de reexportação citadas acima, o governo paraguaio, por meio do Artigo e 30º da Lei 1.064/97, isenta tributos nacional ou municipal a importação ou taxa que afete o processo de importação de matérias primas e insumos, da fabricação de produtos até a exportação das mesmas, nos seguintes quesitos:

- a) A importação de bens previstos no Contrato de Maquila, cuja autorização for acertada, de conformidade ao previsto no artigo 1 da presente Lei;
- b) A reexportação dos bens abaixo dito Contrato;
- c) A reexportação dos bens transformados, elaborados, reparados ou montados abaixo dito Contrato (REPÚBLICA DO PARAGUAI, Art. 30, Lei nº 1064/97).

No âmbito das isenções previstas no Art. 30 da Lei de Maquila estão incluídos, segundo a Camara de Comercio Paraguai Brasil (2019), os seguintes impostos:

- Impostos aduaneiros estabelecidos pela Lei 1.173/85 “Código Aduaneiro” e suas modificações;
- Pagamento de taxas para Serviços de Avaliação da Alfândega;
- Taxas Consulares;
- Taxa do Instituto Nacional do Indígena (INDI);
- Taxas Portuárias e Aeroportuárias;
- Pagamento de taxas informáticas;
- Qualquer outro imposto ou contribuição existente ou futuro que tribute a entrada ou saída de mercadorias abrangidas pelo Regime de Maquila;
- Todos os impostos, taxas e contribuições que tributem as garantias que as empresas ou terceiros outorgam e que se relacionam com o Sistema de Maquila;
- Todos os impostos, taxas e contribuições que gravem sobre os empréstimos para financiar as operações da Maquila;

- Os impostos que possam taxar as remessas financeiras relacionadas a Regime da Maquila.

A matriz pode enviar para as maquiladoras bens de capital, matérias primas, insumos, diretamente ou de outros países. E essas mercadorias entram no país com admissão temporária para o tempo indicado no programa que não poderá ultrapassar 12 meses, podendo ser prorrogável pelo mesmo período em casos justificados, com a suspensão de pagamento de impostos. A Lei nº 5.408/15 ampliou o prazo máximo estabelecido inicialmente (CAMARA DE COMERCIO PARAGUAI BRASIL, 2019).

A maquiladora, por sua vez, poderá adquirir bens, serviços, mão de obra e outros dentro do território paraguaio ou importar bens de capitais, matéria prima e insumos de outros países. No entanto, conforme previsto no Artigo 16 da Lei de Maquila, as vendas não poderão exceder 10% adicional ao volume exportado no último ano. Os produtos resultantes do serviço da maquiladora, são enviados novamente para a matriz ou para o mercado de exportação, e como parte do programa podem ser exportados temporariamente para realizar processos complementares no exterior (REPÚBLICA DO PARAGUAI, Art. 16, Lei nº 1064/97).

O controle de entradas e saídas de todos os bens previstos no Programa de Maquila são efetivados por um Sistema de Conta Corrente que administra a admissão temporária, o processamento e a devolução ao exterior, onde as maquiladoras estão estruturadas como Centros de Custos de Produção.

A garantia oferecida pela Maquiladora deve ser suficiente, em todo momento, para cobrir a somatória dos impostos suspensos temporariamente, indicados pelo saldo em conta corrente. O mesmo, registra débito com cada importação e crédito com as exportações, desperdícios ou nacionalizações, em um processo contínuo (CAMARA DE COMERCIO PARAGUAI BRASIL, 2019).

Quanto aos bens adquiridos para cumprir o contrato de maquila e sub-maquila entende-se por compras os bens adquiridos localmente ou importados em forma definitiva pelo maquilador ou sub-maquilador, apesar de não encontrar nenhum tipo de restrição na Lei quanto aos serviços, segue a maioria deles segundo dados da Câmara de Comercio Paraguai Brasil (2019):

- I. Serviços de energia elétrica, água, telefone, ou outros similares;
- II. Serviços de profissionais independentes;
- III. Custo do financiamento de capital operacional da fábrica;

- IV.Seguro de planta industrial, matérias-primas e produtos acabados;
- V.Depreciação de máquinas caso seja de propriedade da maquiladora;
- VI.Aluguel ou locação paga, seja propriedade, equipamentos, etc.;
- VII.Outros serviços contratados não listados acima.

CAPÍTULO III

REFLEXOS DA LEI DE MAQUILA NO ESTADO PARAGUAIO

Com base nos antecedentes históricos Brasil e Paraguai, e de aproximação entre os dois países, este capítulo tem como finalidade relatar os dados sobre a inserção da Lei de Maquila através de tabelas e gráficos, expondo assim, as vantagens oferecidas pelo governo paraguaio e o efeito da Lei de Maquila para contribuir com uma maior integração regional no bloco do MERCOSUL.

Deve-se levar em consideração as tentativas históricas já realizadas a fim de exercer uma aproximação entre os dois países. Entretanto, não é possível, e nem é a intenção, apontar ou precisar um motivo específico que justifique de fato a situação. O estudo tem, portanto, a intenção de enriquecer a discussão e contribuir com o debate no que diz respeito ao tema e, para tal, são apontados elementos que contribuíram para a aproximação dos dois países.

Em um primeiro momento, analisa-se o deslocamento das indústrias brasileiras para o Paraguai, assim como as vantagens oferecidas pelo governo paraguaio. Após, é abordado de maneira geral o efeito da Lei de Maquila na integração produtiva regional no bloco do MERCOSUL.

3.1 VANTAGENS CONCEDIDAS PELO ESTADO PARAGUAIO QUE FAVORECEM O DESLOCAMENTO DAS INDÚSTRIAS BRASILEIRAS

Segundo estudo realizado pela Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul (FIEMS) e Centro Internacional de Negócios do Mato Grosso do Sul I (CIN-MS) as empresas que investirem na República do Paraguai poderão:

[...] maximizar a rentabilidade do patrimônio e capital, reduzir os custos operacionais, fugir da carga tributária brasileira, fugir dos encargos trabalhistas brasileiros, diversificar os riscos, internacionalizar a cadeia produtiva e penetrar e novos mercados (CIN-MS-FIEMS, 2015, p.10).

Diante desses incentivos o Ministério das Relações Exteriores no Brasil (2016) destacou alguns que contribuíram para a maior presença de investidores brasileiros no Paraguai. Dentre os principais incentivos estão:

- Crescente desenvolvimento econômico projeto na América do Sul entre 2020 e 2024;
- Menor taxa de impostos indiretos na região;
- Menor taxa corporativa na região;
- Menor custo de energia na região;
- Resiliência econômica a choques externos (crises na Argentina e Brasil);
- Crescente diversificação econômica;
- Incentivos fiscais atrativos;
- Baixo nível de endividamento público;
- Reformas estruturais do Governo Nacional em implementação;
- População mais jovem da região.

Seguindo com os incentivos no Paraguai, segundo o Ministério da Indústria e Comércio da República do Paraguai (2018), os custos de mão de obra do Paraguai são em média 35% menores que do Brasil. Isso ocorre porque as empresas instaladas em território Paraguaio não têm despesas com altos encargos trabalhistas, como por exemplo, a contribuição sindical e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Outro atrativo bastante significativo para investidores são as férias remuneradas conforme previsto Art. 218 da Lei nº 496/95 República do Paraguai:

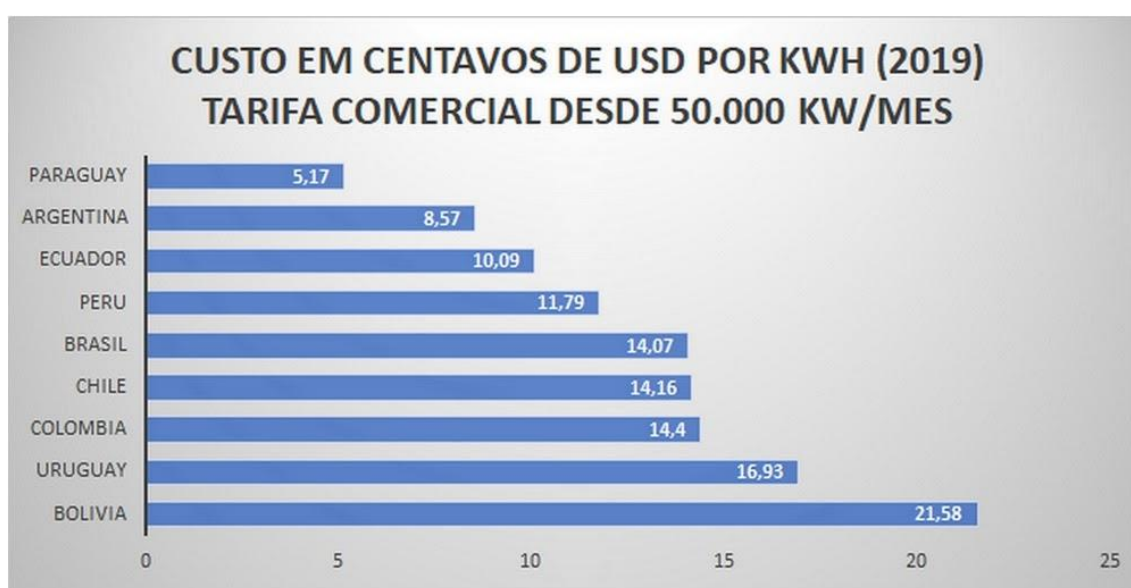
[..] Todo trabalhador tem direito a um período de férias pagas após cada ano de trabalho contínuo no serviço do mesmo empregador, cuja duração mínima será: a) Para trabalhadores até cinco anos, doze dias seguidos; b) Para trabalhadores com mais de cinco anos e até dez anos, dezoito dias úteis corridos; e c) Para trabalhadores com mais de dez anos, trinta dias úteis (ART. 218, LEI Nº 496/95, REPÚBLICA DO PARAGUAI).

Se comparar com o Brasil, o trabalhador possui direito a 30 dias corridos de férias remunerada, sem levar em consideração seu tempo de serviço. No Paraguai, os trabalhadores têm um tempo relativamente menor, pois só possuem direito a 30 dias corridos de férias só depois de tiverem 10 anos de tempo de serviço, até esse período é proporcional, conforme mencionado acima.

Vale ressaltar, que se trata de um benefício ao investidor / empresário, pois tratando do ponto de vista das relações humanas trabalhistas, o empregado paraguaio tem desvantagens se comparado à maioria dos empregados brasileiros.

Dando continuidade aos incentivos para empresas brasileiras, atualmente o Paraguai tem o menor custo em centavos de tarifa comercial de energia dos países vizinhos, conforme demonstrado no Gráfico 1. Em julho de 2019, houve um aperfeiçoamento na ampliação e distribuição de energia de toda parte do território nacional paraguaio, devido a maior implantação de empresas brasileiras no país vizinho os custos de energia são atrativos para as fábricas e indústrias em menor gasto da produção e no valor do produto final.

Gráfico 1: Custo em centavos de energia comercial dos países da América Latina



Fonte: Produção própria, com base nos documentos disponibilizados pelo Rediex (2021).

O custo energético do Paraguai se torna uma grande vantagem para investidores. De acordo com estudo elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, a tarifa média praticada no território brasileiro é 55% maior que no Paraguai e, no geral, a tarifa brasileira é superior a 50% dos 27 países registrados pela Agência Internacional de Energia.

A tarifa média de 329,0 R\$/MWh cobrada a indústria no Brasil é mais do que 50% superior à média de 215,5 R\$/MWh encontrada para um conjunto de 27 países do mundo, para os quais há dados disponíveis na Agência Internacional de Energia. Quando comparado aos países dos BRICS, a tarifa de energia elétrica industrial brasileira é 134% maior do que a média das tarifas de China, Índia e Rússia (140,7 R\$/MWh) (FIRJAN, 2011).

Por conseguinte, as indústrias brasileiras poderão tornar seus produtos mais competitivos, uma vez que reduzirão custos gerados na industrialização de suas mercadorias e aumentando sua competitividade no mercado internacional.

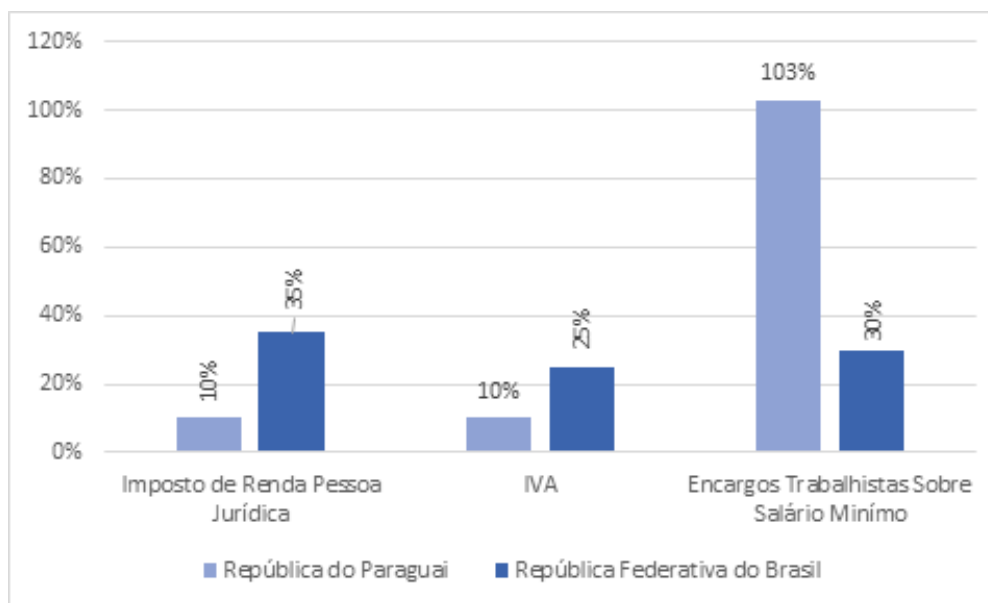
Apesar dos grandes incentivos aqui citados, a maior vantagem às indústrias são os incentivos fiscais do Paraguai a investidores que tiverem aprovação sob o regime de maquila para fins de exportação, que é o pagamento de apenas 1% de imposto sob o valor agregado, conforme estabelecido no Art. 29 da Lei de Maquila exportando o valor mínimo de 90% de toda produção, sendo esses 1% aplicado sobre o valor total exportado, conforme o Art. 16 da referida lei.

Outro custo vantajoso aos investidores brasileiros é o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA). Os produtos comercializados em território paraguaio (10% sob o valor total exportado) estão sujeitos à cobrança do IVA, fixado em 10% para comercializado em mercado interno, e o pagamento de 10% de imposto referente ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (CIN-MS-FIEMS, 2015). Apesar desses pagamentos, a vantagem que o investidor brasileiro possui, se comparada ao Estado brasileiro, ainda apresenta uma economia de 40% referente à cobrança no Brasil.

Deste modo, considerando as vantagens oferecidas pelo Estado paraguaio, Sousa (2017, p. 60) afirma que é possível destacar três elementos principais que justificam o deslocamento das indústrias brasileiras ao Estado paraguaio:

[...] são três os elementos observados que justificam a transferência da operação para o Paraguai: Custo da energia – que gira em torno de 70% mais barata no Paraguai; Custo da mão de obra, em média 32% inferior ao Brasil, considerando todos os encargos envolvidos (sindicato, INSS, férias, FGTS, décimo terceiro, férias, vale transporte e alimentação), exceto os adicionais, que em alguns casos aumentarão ainda mais esta diferença nos custos. E por fim, o terceiro requisito mais impactante no custo final do produto – os encargos tributários – tais como: IPI, PIS /COF INS, ICMS. Se utilizarmos como comparativo o Paraná, teremos um encargo mínimo de 37% acrescidos ao custo de produção. Sem contar o custo do II, caso a matéria prima seja de importação extra zonal.

Gráfico 2: Média Custo de Produção Brasil - Paraguai



Fonte: Criação própria com base nos documentos disponibilizados CIN-MS- FIEMS (2015).

O Estado também conta com acordos comerciais preferenciais que reduzem a tributação dos produtos exportados, sendo o principal, o MERCOSUL, que isenta de impostos a comercialização intrabloco de bens de consumo produzidos no território do MERCOSUL e o Sistema Geral de Preferências (SGP), que privilegia a comercialização de mercadorias produzidas em solo paraguaio com os países membros, reduzindo tarifas de importações a determinados produtos, facilitando o acesso ao mercado de países desenvolvidos (SGP, 2018).

Dando sequência, no Gráfico 3 encontram-se as exportações das empresas maquilas no Paraguai cresceram consideravelmente desde 2001 até 2019, um salto para o comércio exterior total no Paraguai. Uma das hipóteses para esse aumento se revela devido aos incentivos já citados sobre a Lei de Maquila, e outros incentivos do país destacando o Paraguai dos vizinhos para atrair investidores. De acordo com os dados disponíveis pelo Ministério do Comércio e Indústria do Paraguai (2019), cerca de 20% do que o Paraguai exporta ao Brasil é produzido neste país por empresas de capital brasileiro.

Gráfico 3: Exportações anuais no Paraguai (USD)



Fonte: Elaboração própria, com base nos documentos disponíveis pelo Ministério da Indústria e Comércio (MIC), Paraguay (2021).

Segundo dados disponibilizados pelo Observatório da Complexidade Econômica (2019), o Brasil é o principal parceiro comercial do Paraguai. É o país que mais importa do Paraguai e, também, o que mais exporta. Na indústria, os principais setores com participação brasileira são os de autopeças, têxteis e vestuário, calçados, cimento, frigoríficos e plásticos, conforme pode ser observado no Gráfico 4.

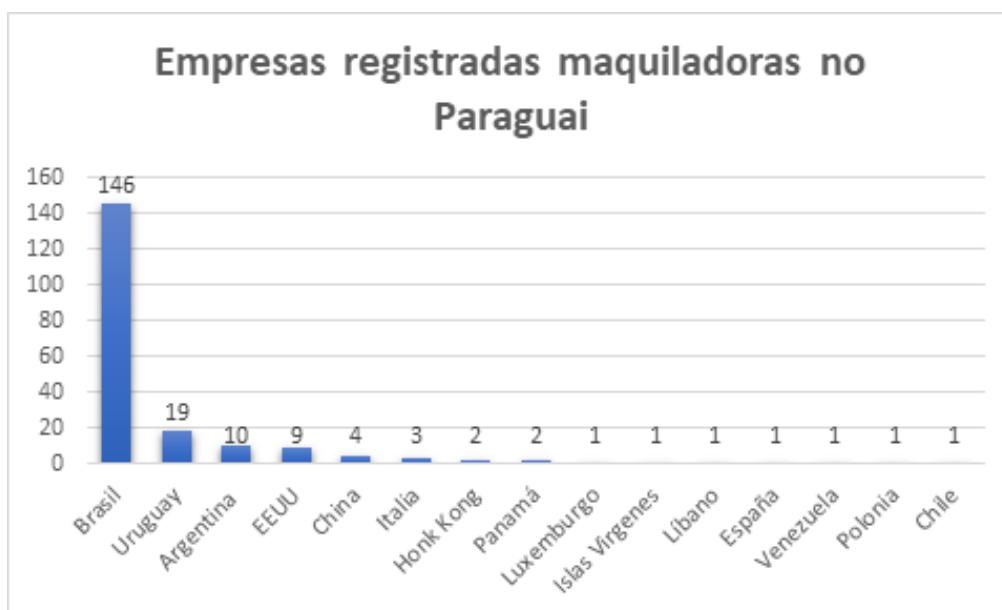
Gráfico 4: Mão de obra de Empresas Maquiladoras



Fonte: Elaboração própria, com base nos documentos disponíveis pelo Ministério da Indústria e Comércio (MIC), Paraguay (2021).

A série de vantagens concedidas pelo governo paraguaio já atraiu centenas de investidores ao seu território com o intuito de se beneficiar do Regime Maquila, conforme demonstra o Gráfico 5. Dos 15 países com empresas em território paraguaio, o Brasil se destaca entre eles, de 203 empresas internacionais, 146 são brasileiras, ressaltando novamente como atrativo, todos os incentivos citados ao longo deste trabalho.

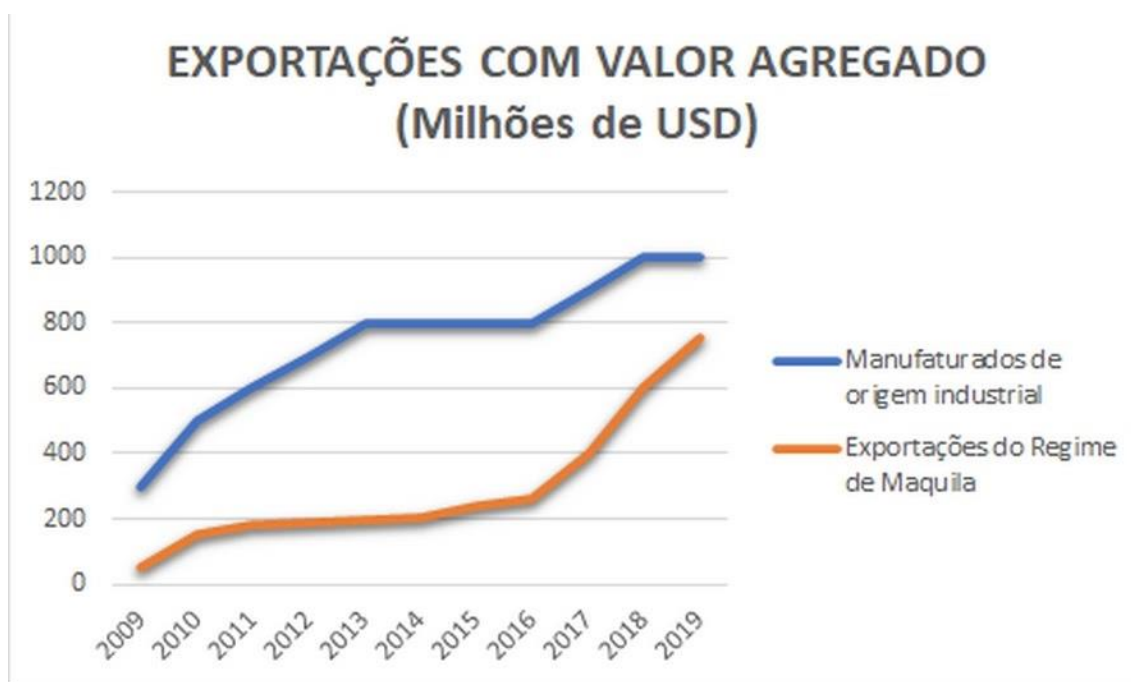
Gráfico 5: Empresas registradas Maquiladoras no Estado do Paraguai até outubro de 2019



Fonte: Elaboração própria, com base nos documentos disponíveis pelo Ministério da Indústria e Comércio (MIC), Paraguay (2021).

Seguindo a hipótese, observa-se, no Gráfico 6, que apesar do valor das exportações terem sido de 33% em manufaturas de origem industrial, em 2019, as exportações do Regime Maquila aparecem bem próximas das exportações sem incentivo de maquila, ou seja, 203 empresas maquiladoras estão próximas de 1/3 das exportações paraguayas totais.

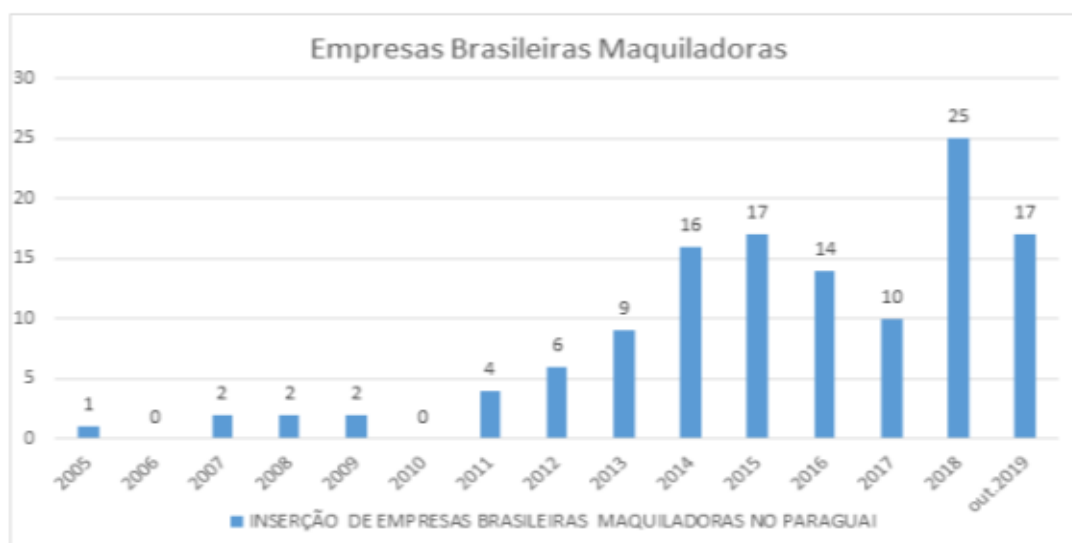
Gráfico 6: Exportações com valor agregado (USD)



Fonte: Elaboração própria, com base nos documentos disponíveis pelo Ministério da Indústria e Comércio (MIC), Paraguai (2021).

Apesar do início da instalação de empresas brasileiras maquiladoras no Paraguai só ter começado cinco anos após a regulamentação da Lei, conforme demonstra o Gráfico 7, os relatórios emitidos pelo MIC apontam que de um total de 203 empresas estrangeiras instaladas no Paraguai, 125 eram brasileiras, até o ano de 2019. Ou seja, mais de 61%. Observa-se, pelos dados do Gráfico 7, grande evolução nos últimos 15 anos. Apenas no ano de 2006 e 2010, não houve nenhuma instalação de empresa brasileira maquiladora no Paraguai. No ano de 2019 também consta um aumento, porém não é possível concretizar essa alta já que a fonte só revela dados até o mês de outubro.

Gráfico 7: Empresas brasileiras maquiladoras desde 2005 até outubro de 2019



Fonte: elaboração própria, com base nos documentos disponíveis pelo Ministério da Indústria e Comércio (MIC), Paraguai (2021).

Um dos pontos observados de interesse do grande investimento em território paraguaio refere-se aos diversos incentivos que o país oferece como atratividade para investidores, tais como os regimes de investimento como Maquila, investimento estrangeiro, zonas francas, incentivos fiscais, acesso ao MERCOSUL – que inclui também Argentina e Uruguai, mão de obra a menor custo, atrativos encargos sobre os salários, pouca ação sindical, energia elétrica a um custo baixo, população de maioria jovens, clima agradável, água e terra fértil e ser livre de desastres naturais além de um fácil acesso entre os dois países por via terrestre (CÂMARA DE COMÉRCIO PARAGUAI, 2019).

O Brasil conta com algumas dificuldades em relação ao desenvolvimento econômico, conforme analisado por Braga (2016, p. 315):

Em especial, três problemas nos parecem particularmente desafiadores a carência quantitativa e qualitativa de investimentos, a desigualdade econômica, baixa eficiência nas prestações governamentais e a inserção do Estado Nacional em meio a um contexto caracterizado pelo processo de globalização.

Vale ressaltar também a aproximação do Brasil com os países da América do Sul, no Governo Lula. Segundo o Ministério de Relações Exteriores (2019), os laços Brasil e Paraguai fizeram com que mais de 330 mil brasileiros migrassem para a região, vivendo em território paraguaio, como se fosse seu país de origem. A

infraestrutura é um elemento indispensável para o desenvolvimento brasileiro, um setor público que visa a ampliação econômica no país precisa ser revisado, necessitando de garantias para o fornecimento de investimentos à economia (BRAGA, 2016). No Brasil, esse incentivo não é muito atrativo e acaba afastando investidores, sendo as taxas de investimento elevadas e fazendo com que haja um maior investimento no país vizinho.

3.2 IMPACTO DA LEI DE MAQUILA NO ESTADO BRASILEIRO

Existe uma série de vantagens concedidas pelo governo paraguaio que atraem investidores brasileiros para seu território. Apesar deste incentivo, o programa industrial paraguaio não tem propósito de competir com o setor industrial brasileiro, conforme argumentado por Paredes (2017). Apesar de inúmeras vantagens citadas neste estudo, no entendimento de Souza (2017), o governo brasileiro não deve se preocupar quanto ao processo de maquila no Paraguai, pois o Brasil conta com milhares de indústrias instaladas em território nacional. A matriz permanece no Brasil, pois em geral as empresas não se transferem integralmente, mas apenas parte de seu processo de produção industrial, fazendo com que essa transferência seja limitada.

Partindo do ponto de vista de competitividade, o baixo custo no país vizinho permite às empresas brasileiras um ganho, pois as empresas que transferem parte de sua produção para o Paraguai, por meio de filiais, aumentam seus lucros, tanto no Brasil quanto no Paraguai e, ainda, criam vantagens no mercado internacional, assim como se tornam competitivas em relação aos produtos Chineses.

De acordo com Souza e Castilho (2016), a integração produtiva pode ser de caráter regional ou global, tendo em influência direta dos acordos comerciais como no caso Paraguai e Brasil, sendo exatamente o que acontece, pois ambos fazem parte do MERCOSUL:

[...] tem imprimido novas formas de organização da produção e de comércio entre os países. Dentre os diversos fatores explicativos dessa reorganização das atividades produtivas, aqueles relativos aos custos de comércio são de particular importância. Nesse sentido, os acordos comerciais podem ter uma influência relevante na formação de redes produtivas regionais e, mesmo, globais (SOUZA; CASTILHO, 2016, p. 173).

As empresas brasileiras passam a aproveitar o máximo das vantagens que o país oferece, a fim de aumentar seus ganhos. De acordo com Souza e Castilho (2016), a integração regional promove uma reorganização da produção para criar vantagens em acordos comerciais e preferenciais.

A integração regional gera uma reorganização da produção, conduzindo a uma alocação mais eficiente dos recursos disponíveis, segundo a teoria de integração. [...] estes acordos também proporcionam alguns efeitos dinâmicos, tais como ganhos de escala associados à ampliação do mercado, ganhos de aprendizado, promovidos pelas novas relações produtivas estabelecidas com os parceiros, estímulos à pesquisa e desenvolvimento, minimização das distorções no consumo, aumento dos fluxos de IDE, assim como outras vantagens não tradicionais (SOUZA; CASTILHO, 2016, p. 65).

Sendo assim, ambos os países podem ganhar com a industrialização, o Brasil por ter filiais no Paraguai gerando receitas e empregos, e sua matriz permanecer em seu território nacional, gerando lucros. A partir disso, o Regime de Maquila não deve ser interpretado como uma ameaça ao setor industrial brasileiro, mas como uma oportunidade de aprofundar as relações com os membros do MERCOSUL. Segundo analisado por Castro (1997), essas relações de agrupamento dos estados em desenvolvimento são necessárias para fortalecer a inserção internacional, facilitando o desenvolvimento dos países pertencentes ao bloco, mais do que de maneira autônoma.

Após toda análise exposta no decorrer do trabalho, diante do contexto histórico Brasil e Paraguai, suas aproximações no Bloco, as leis e definições da Lei de Maquila, incentivos fiscais, trabalhistas, energéticos e territorial do Paraguai, destaca-se um ponto inédito neste trabalho e não menos importante: a nova divisão internacional do trabalho.

Conforme analisado por Pochmann, existem alguns campos que interpretam divisão de renda e dos postos de trabalho no mundo. A primeira, do elemento externo, dos funcionamentos das relações internacionais, por laços de dominação e dependência; e do elemento interno, referente a obstáculos nacionais, sem ignorar o fator das relações internacionais, já que os interesses de desenvolvimento interno implicam na expansão da economia mundial.

Diante disso, apesar de ambas as nações, Paraguai e Brasil estarem ganhando com a ampliação das indústrias maquiladoras, deve-se colocar em pauta todo contexto histórico da nova divisão internacional do trabalho. De outro lado, a noção

de produção e comercialização de bens e serviços, a absorção de riqueza e criação de destruição de postos de trabalho, como formas de dominação de uma nação por outra, como o caso do Brasil e Paraguai. Dessa forma, apesar do Paraguai se beneficiar com essa nova industrialização, por meio da Lei de Maquila, ela só aumenta o desenvolvimento interno brasileiro, podendo tornar o Paraguai menos autônomo e mais “refém” do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste trabalho viabilizou sistematizar dados e reflexões no que tange às relações Brasil e Paraguai, a fim de esclarecer a Lei de Maquila (Lei de Maquila nº 1.064/97), implementada pelo governo paraguaio como atrativo principal à empresas estrangeiras. Trata-se de um novo modelo econômico e industrial no país vizinho e o aprofundamento da temática permite desenvolver uma visão mais ampla dos aspectos econômicos e políticos que regem as relações internacionais do Brasil e do Paraguai.

Não é possível afirmar que a Lei obteve um completo sucesso, pois o país ainda passa por transformações. Entretanto, a Lei trouxe resultados positivos à economia da República do Paraguai. As informações se confirmam pelo enquadramento comparativo e evolutivo de migração de empresas brasileiras para o Paraguai em um período anterior e posterior a vigência da Lei de Maquila.

Considerando toda análise de dados desenvolvida nesta pesquisa, é possível constatar que a principal hipótese desse estudo se confirma: A Lei de Maquila acelerou o desenvolvimento econômico no Paraguai. Nota-se também que a Lei de Maquila aumentou a interação comercial entre o Brasil e o Paraguai. Esse fato se deve, principalmente, a instalação de filiais de indústrias brasileiras, visando o menor custo de produção, clima agradável, mão de obra barata, solo fértil, menor custo energético, mais facilidade em negociação e menos impostos. A elevação da participação das exportações na composição do PIB paraguaio pode ser vista como resultado da cláusula contida no Art. 1.670 da Lei de Maquila que obriga as indústrias maquiladoras a exportarem no mínimo 90% de sua produção.

Segundo o Secretário Executivo do Conselho Nacional das Indústrias Maquiladoras Exportadoras, Ernesto Paredes, a Lei de Maquila não tem o objetivo de retirar indústrias do território brasileiro, mas sim de aumentar seus lucros produtivos. O baixo custo de produção propiciado pelo Estado paraguaio aumenta a competitividade dos produtos brasileiros, tanto no mercado internacional como interno, pois a transferência de parte do setor produtivo, por meio da abertura de filiais, faz com que ambos os Estados ganhem. E, como a matriz permanece em solo brasileiro, a mesma continuará a gerar postos de trabalho e receitas. A República do Paraguai também ganha com esse processo, pois a abertura de filiais proporciona

maior número de empregos e arrecadação ao Estado paraguaio, bem como, contribui para o desenvolvimento do setor industrial do país.

O movimento das indústrias brasileiras para o Estado paraguaio, obviamente está relacionado às vantagens que o país propicia. Entretanto, o deslocamento das empresas brasileiras acaba funcionando como uma forma de fragmentação do processo industrial. Deste modo, as empresas alinham a tecnologia mais avançada da matriz brasileira, com o menor custo de produção do território paraguaio. Assim, as empresas diminuem o seu custo de produção, tornam seu produto mais competitivo, e ainda continuam tendo todo o território do MERCOSUL como mercado consumidor, pois contam com a isenção de tributos praticados aos membros.

A partir disso, é possível inferir que, a Lei de Maquila aumentou o fluxo comercial entre os dois Estados e incentivou a integração regional produtiva, por meio do processo industrial. Entretanto, não foi desenvolvida nenhuma medida voltada a harmonização de políticas econômicas, trabalhistas ou fiscais. Deste modo, apesar de haver uma aproximação entre o Estado brasileiro e o paraguaio, esta ficou limitada ao setor privado, destacando principalmente as questões trabalhistas da mão de obra barata no Paraguai podendo ser uma visão negativa dessa exploração brasileira, no país vizinho, pelas questões sociais.

Diante disso, dado a falta de iniciativa e participação dos Estados em promover uma maior aproximação e integração, não é possível afirmar também que a Lei de Maquila paraguaia promoveu o aprofundamento geral da integração econômica entre os dois Estados, pois o aumento do fluxo econômico se limitou ao setor privado.

Por fim, é necessário destacar que, o Regime de Maquila paraguaio ainda está em vigência e continua a se mostrar como uma boa oportunidade quando se trata de aproximação econômica, não só da República Federativa do Brasil com o Estado paraguaio, mas uma oportunidade para todos os Estados membros. Deste modo, conclui-se que, a Lei de Maquila contribuiu para o aprofundamento das relações econômicas dos setores privados Brasil e Paraguai, podendo contribuir ainda mais para a integração dos países do MERCOSUL.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. *MERCOSUL e União Europeia: Estrutura Jurídico Institucional*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio. MDIC. *Sistema Geral de Preferências*. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/807-sgp\[1\]sistema-geral-de-preferencias](http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/807-sgp[1]sistema-geral-de-preferencias)>. Acesso em: 17 out. 2021.

_____. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio. MDIC. *Regime de origem e procedimentos aduaneiros para o controle e verificação da origem das mercadorias*. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1197058392.pdf>. Acesso em: 17 out. 2021.

CAMARA DE COMERCIO PARAGUAY BRASIL, 2019.

CAMARA DE EMPRESAS MAQUILADORAS DEL PARAGUAY. CEMAP. Operativa. Asunción: Cemap, 2016. Disponível em: <http://www.maquila.org.py/?p=48>. Acesso em: 09 set. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. Panorama da inserção. Disponível em: <<http://www.mcs.com.py/Leyes/1%20Ley%2060-90%20Incentivos%20a%20Inversion.pdf>> . Acesso em: 09 set. 2021.

CERVO, Luiz Amado. *A História da Política Exterior do Brasil*. 4º Edição Unb. Universidade de Brasília, 2011.

_____. *Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros*. Rio de Janeiro, PUC RIO: Saraiva, 2008.

CIN-MS-FIEMS. *Guia de investimento Paraguai*. Disponível em: <http://www.fiems.com.br/public/confederacoes/guia_de_investimento_paraguai.pdf> . Acesso em: 18 nov. 2021.

CNN. *Número de brasileiros no exterior cresce e chega a 4,2 milhões*. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/numero-de-brasileiros-no-exterior-cresce-e-chega-a-42-milhoes>>. Acesso em: 08 nov. 2021.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO. FIRJAN. *Quanto custa a energia elétrica para a indústria no Brasil?* Rio de Janeiro: ed. 8, agosto, 2011.

Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload>>. Acesso em: 08 nov. 2021.

FERNANDES, Orlando de Paula. *O Paraguai na agenda brasileira e a temática de Itaipu: 2003-2010*. São Paulo, 2014.

IPEA. *O Brasil em quatro décadas*. Rio de Janeiro, 2010.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge. Lua Nova, São Paulo, n. 69, p. 147-172, 2006.

MENDONÇA, Ana Rosa. *Sistemas financeiros do Mercosul: estrutura, financiamento de longo prazo e interpenetração de capitais*. UNICAMP n. 166, out. 2009.

MORENO-BRID, Juan Carlos; SANTAMARÍA, Jesús; RIVAS VALDIVIA, Juan Carlos. Manufactura y TLCAN: un camino de luces y sombras. *Economía UNAM*, v. 3, n. 8, pp. 95-114, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-952X2006000200006&script=sci_abstract>. Acesso em 09 set. 2021.

PARAGUAY. *Lei de Incentivo aos Investimentos nº 60/90*. Asunción, 1990.

_____. *Lei de Zona Franca nº 523/95*. Asunción, 1995. Disponível em: <http://www.embapar.jp/wp/wp-content/themes/paraguay/pdf/eco/6_Ley_523-95_Zona_Franca.pdf>. Acesso em: 09 set. 2021.

_____. *Lei de Maquila nº 1064/97*. Asunción, 1997. Disponível em: <www.aduana.gov.py/uploads/archivos/LEY%20N_%201064.pdf>. Acesso em: 09 set. 2021.

_____. Ministério da Indústria e Comércio da República do Paraguai. Disponível em: <<http://www.mic.gov.py/mic/site/contenido.php?pagina=2&id=769>>. Acesso em: 09 set. 2021.

PAREDES, Ernesto. *União Industrial Paraguaia (Unión Industrial Paraguaya)*. Disponível em: <<http://www.uip.org.py/detalles.php?id=8>>. Acesso em: 09 set. 2021.

ROSSI, Carlos. *1880 de olho no Paraguai*. 2010. Disponível em: <<https://megaarquivo.wordpress.com/2010/12/20/1880-de-olho-no-mapaparaguai/>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

SOUSA, Joelma Cristina. *Lei de Maquila e os benefícios fiscais para as indústrias brasileiras*. Foz do Iguaçu: Faculdades Unificadas de Foz do Iguaçu, 2017.

SOUZA, Karla Sarmiento Gonçalves; CASTILHO, Marta Reis. *Integração produtiva e acordos comerciais: o caso dos países da Aladi*. Campinas: 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v25n1/0104-0618-ecos-25-01-00173.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

VÁSQUEZ, Yolanda Fabio. *La maquila em Paraguay, Población y desarrollo: decênio internacional de las poblaciones indígenas del mundo*. San Lorenzo, n. 2, junho, 2004.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA M.; CINTRA R. *Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração*, 2003.

VILLEGAS, J.; NORIEGA, M.; MARTINEZ, Susana; MARTINEZ, Sandra. *Trabajo y salud en la industria maquiladora mexicana: una tendencia dominante en el neoliberalismo dominado*. Rio de Janeiro, v. 13, supl. 2, 1997.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE
CATÓLICA DE GOIÁS**

PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO

Av. Universitária,
1069 | Setor
Universitário
Caixa Postal 86 |
CEP 74605-010

Goiânia | Goiás | Brasil

Fone: (62) 3946.1020 ou 1021 | 0

www.pucgoias.edu.br |
prograd@pucgoias.edu.br

RESOLUÇÃO n°038/2020 – CEPE

ANEXO I

APÊNDICE ao TCC

Termo de autorização de publicação de produção acadêmica

O(A) estudante RAQUEL NASCIMENTO DE OLIVEIRA do Curso de Relações Internacionais matrícula 20161004302041 telefone: 48984020983 e-mail : raquelnascimento45@hotmail.com na qualidade de titular dos direitos autorais, em consonância com a Lei nº 9.610/98 (Lei dos Direitos do autor), autoriza a Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) a disponibilizar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado Relações Internacionais gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, por 5 (cinco) anos, conforme permissões do documento, em meio eletrônico, na rede mundial de computadores, no formato especificado (Texto (PDF); Imagem (GIF ou JPEG); Som (WAVE, MPEG, AIFF, SND); Vídeo (MPEG, MWV, AVI, QT); outros, específicos da área; para fins de leitura e/ou impressão pela internet, a título de divulgação da produção científica gerada nos cursos de graduação da PUC Goiás.

Goiânia, 17 de dezembro de 2021.

Assinatura do(s) autor(es): *Raquel Nascimento de Oliveira*

Nome completo do(s) autor(es): Raquel Nascimento de Oliveira

Assinatura do professor-orientador: Leandro Bernardes Borges

Nome completo do professor-orientador: Leandro Bernardes Borges